

**Od:** info <info@mrips.gov.pl>  
**Wysłano:** piątek, 3 grudnia 2021 15:00  
**Do:** legislacja@solidarnosc.org.pl  
**Temat:** Pismo z MRiPS, Symbol: DUS-II.0210.2.2021.CG [KWRID: 1093498]  
**Załączniki:** UZASADNIENIE PROJEKTU.DOCX; UZASADNIENIE PROJEKTU.DOCX.XAdES; OSR.2.12.2021.DOCX; OSR.2.12.2021.DOCX.XAdES; PROJEKT USTAWY O ZMIANIE USTAWY O EMERYTURACH POMOSTOWYCH ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW.DOCX; PROJEKT USTAWY O ZMIANIE USTAWY O EMERYTURACH POMOSTOWYCH ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW.DOCX.XAdES; PISMO PRZEWODNIE.DOCX; PISMO PRZEWODNIE.DOCX.XAdES

**Kategorie:** Legislacja

Dzień dobry,  
Otrzymałeś pismo wysłane automatycznie z systemu eDok z MRiPS.

Informacje o otrzymanym piśmie:

-----  
Symbol pisma: DUS-II.0210.2.2021.CG  
Data pisma: 2021-12-03  
Dotyczy: przekazanie projektu do związków zawodowych  
Osoba do kontaktu: Cezary Gromadzki (Główny specjalista)  
Telefon: 22 661 17 08

Informacje o sprawie z której pismo zostało wysłane:

-----  
Symbol sprawy: DUS-II.0210.2.2021.CG  
Dotyczy: projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych ustaw  
Symbol komórki: DUS-II  
Nazwa komórki: Wydział ds. Emerytur i Rent z FUS oraz Ś-ń dla Komb., Inw. Woj. i Wojsk.  
Osoba prowadząca sprawę: Cezary Gromadzki (Główny specjalista)  
Telefon: 22 661 17 08

*(See attached file: UZASADNIENIE PROJEKTU.DOCX)(See attached file: UZASADNIENIE PROJEKTU.DOCX.XAdES)(See attached file: OSR.2.12.2021.DOCX)(See attached file: OSR.2.12.2021.DOCX.XAdES)(See attached file: PROJEKT USTAWY O ZMIANIE USTAWY O EMERYTURACH POMOSTOWYCH ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW.DOCX)(See attached file: PROJEKT USTAWY O ZMIANIE USTAWY O EMERYTURACH POMOSTOWYCH ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW.DOCX.XAdES)(See attached file: PISMO PRZEWODNIE.DOCX)(See attached file: PISMO PRZEWODNIE.DOCX.XAdES)*



MINISTER

Warszawa, /elektroniczny znacznik czasu/

Rodziny i Polityki Społecznej

DUS-II.0210.2.2021.CG

**Według rozdzielnika**

*Szanowni Państwo,*

na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych w załączeniu przesyłam *projekt ustawy o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych ustaw (UD314)* – z prośbą o wyrażenie opinii w **terminie 14 dni** od otrzymania niniejszego pisma.

Ww. termin jest uzasadniony faktem podjęcia w dniu 20 października 2021 r. przez Radę Dialogu Społecznego uchwały pozytywnie opiniującej przedmiotowy projekt oraz troską ochrony interesu ubezpieczonych, którzy dzięki wprowadzeniu zaproponowanych zmian uzyskają ułatwienia w postępowaniu o przyznanie praw do emerytury pomostowej oraz szerszy zakres kontroli prowadzonego przez płatnika składek (pracodawcę) procesu kwalifikowania prac – jako prac wykonywanych w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

Ewentualne uwagi proszę kierować również drogą elektroniczną na adres: [Cezary.Gromadzki@mriips.gov.pl](mailto:Cezary.Gromadzki@mriips.gov.pl) oraz [Sekretariat.DUS@mriips.gov.pl](mailto:Sekretariat.DUS@mriips.gov.pl).

*Z poważaniem,*

*z up. Ministra Rodziny i Polityki Społecznej*

**Stanisław Szwed**

*Sekretarz Stanu*

*/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*

Otrzymują:

- 1. Pani Dorota Gardias**  
*Przewodnicząca  
Forum Związków Zawodowych*
- 2. Pan Piotr Duda**  
*Przewodniczący  
Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”*
- 3. Pan Andrzej Radzikowski**  
*Przewodniczący  
Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych*
- 4. Pani Elżbieta Ostrowska**  
*Przewodnicząca Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów*

**U S T A W A**

z dnia .....

**o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych ustaw<sup>1)</sup>**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1924 oraz z 2021 r. poz. 1621) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4 uchyla się pkt 7;

2) w art. 17 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Prawo do emerytury pomostowej ulega zawieszeniu lub emerytura ta ulega zmniejszeniu na zasadach określonych w art. 103 ust. 3 i art. 103a–106 ustawy o emeryturach i rentach z FUS.”;

3) w art. 28 po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

„1a. Organ rentowy zawiesza postępowanie w sprawie emerytury pomostowej, jeżeli toczy się postępowanie w sprawie kontroli wykazu stanowisk pracy lub ewidencji, o których mowa w art. 41 ust. 4, wszczęte na podstawie art. 41 ust. 6 lub 6a.

1b. Organ rentowy podejmuje postępowanie w sprawie emerytury pomostowej zawieszono z przyczyny określonej w ust. 1a, w przypadku gdy postępowanie w sprawie kontroli wykazu stanowisk pracy lub ewidencji, o których mowa w art. 41 ust. 4, zostało zakończone wydaniem decyzji ostatecznej lub orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie.”;

4) w art. 41:

a) ust. 5 i 6 otrzymują brzmienie:

„5. Płatnik składek jest obowiązany powiadomić zatrudnionych pracowników o treści wykazu, o którym mowa w ust. 4 pkt 1, oraz o wpisie lub odmowie dokonania wpisu do ewidencji, o której mowa w ust. 4 pkt 2.

6. W przypadku nieumieszczenia stanowiska pracy, na którym pracownik wykonuje pracę, w wykazie, o którym mowa w ust. 4 pkt 1, lub nieumieszczenia pracownika w ewidencji, o której mowa w ust. 4 pkt 2, pracownikowi przysługuje skarga do Państwowej Inspekcji Pracy.”,

---

<sup>1)</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę o z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych oraz ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy.

b) po ust. 6 dodaje się ust. 6a i 6b w brzmieniu:

„6a. Państwowa Inspekcja Pracy może dokonać kontroli wykazu lub ewidencji, o których mowa w ust. 4, również z urzędu.

6b. O wszczęciu kontroli, o której mowa w ust. 6a, oraz o wynikach tej kontroli Państwowa Inspekcja Pracy zawiadamia Zakład.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 423, z późn. zm.<sup>2)</sup>) w art. 83 po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu:

„1a. Zakład zawiesza postępowanie w sprawach, o których mowa w ust. 1 pkt 3a, jeżeli toczy się postępowanie w sprawie kontroli wykazu stanowisk pracy lub ewidencji, o których mowa w art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, wszczęte na podstawie art. 41 ust. 6 lub 6a ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych.

1b. Zakład podejmuje postępowanie zawieszone z przyczyny określonej w ust. 1a, w przypadku gdy postępowanie w sprawie kontroli wykazu stanowisk pracy lub ewidencji, o których mowa w art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych, zostało zakończone wydaniem decyzji ostatecznej lub wydaniem orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie.”.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1251 oraz z 2021 r. poz. 1529) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 10 w ust. 1 pkt 9a otrzymuje brzmienie:

„9a) kontrola wykazu stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz kontrola ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o których mowa w art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1924 oraz z 2021 r. poz. 1621 i...), zwanej dalej „ustawą o emeryturach pomostowych”;;

---

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 432, 619, 1621, 1834, 1981 i 2105.

2) art. 11a otrzymuje brzmienie:

„Art. 11a. Właściwe organy Państwowej Inspekcji Pracy są uprawnione do nakazania pracodawcy:

- 1) umieszczenia stanowiska pracy, na którym są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, w wykazie stanowisk pracy, o którym mowa w art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych, wykreślenia go z wykazu oraz sporządzenia korekty wpisu dokonanego w tym wykazie;
- 2) umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, wykreślenia go z ewidencji oraz sporządzenia korekty wpisu dokonanego w tej ewidencji.”

**Art. 4.** Do postępowań wszczętych na podstawie art. 41 ust. 6 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, i niezakończonych wydaniem decyzji ostatecznej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy art. 10 ust. 1 pkt 9a i art. 11a ustawy zmienianej w art. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

**Art. 5.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Za zgodność pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym

Iwona Szulc

Dyrektor Departamentu Prawnego  
w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej

/-podpisano elektronicznie/

## Uzasadnienie

### **I. Cel regulacji**

1. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1924, z późn. zm.), zgodnie z jej art. 1, reguluje przede wszystkim zasady: nabywania prawa do świadczenia okresowego w postaci emerytury pomostowej, rodzaje prac w szczególnych warunkach i o szczególnym charakterze, których wykonywanie uprawnia do emerytury pomostowej oraz odprowadzania składek na Fundusz Emerytur Pomostowych, zwany dalej „FEP”, z którego, co do zasady, finansowana jest emerytura pomostowa oraz obowiązki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zwanego dalej „ZUS”, i płatników składek w zakresie tworzenia i prowadzenia centralnego rejestru i wykazu stanowisk pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz centralnego rejestru i ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (wraz z kontrolą takiej kwalifikacji<sup>1</sup>).

Podkreślenia wymaga fakt, że w ponad 12-letnim okresie obowiązywania ustawy o emeryturach pomostowych (ustawa weszła w życie w dniu 1 stycznia 2009 r.) dokonywane dotychczas w niej nieliczne zmiany miały jedynie charakter dostosowawczy i były związane z wejściem w życie nowych przepisów z zakresu ubezpieczeń społecznych (w tym w szczególności modyfikujących warunki nabywania prawa do emerytury<sup>2</sup>). Nie dokonywano w tej ustawie więc żadnych zmian, które by modyfikowały jej regulacje o podstawowym znaczeniu.

Nie oznacza to jednak, że działanie przepisów ustawy o emeryturach pomostowych nie wywoływało w praktyce żadnych problemów i że jej przepisy nie były kwestionowane przez samych ubezpieczonych, organizacje związkowe<sup>3</sup>, czy też nawet organy państwa.

---

<sup>1</sup> Zob. art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych.

<sup>2</sup> Np. w związku z ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 637), podnoszącą wiek emerytalny, a następnie z ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2017 r. poz. 38), przywracającą wiek emerytalny do 60 lat w przypadku kobiet i 65 lat w przypadku mężczyzn.

<sup>3</sup> Świadczy o tym chociażby fakt trzykrotnego merytorycznego badania ustawy o emeryturach pomostowych przez Trybunał Konstytucyjny (w tym w zakresie zgodności z Konstytucją RP definicji zawartych w jej art. 3 ust. 1-3 i kompletności załączników nr 1 i 2), który orzeczeniami z dnia 16 marca 2010 r., sygn. K 17/09, 25 listopada 2010 r. sygn. akt K 27/09 oraz z dnia 3 marca 2011 r. sygn. akt K 23/09 orzekł o zgodności tej ustawy z Konstytucją RP.

Pierwszy istotny problem, jaki pojawił się w stosowaniu tej ustawy był związany z realizacją w praktyce warunku ustawowego nabycia prawa do emerytury pomostowej określonego w art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych, tj. niepozostawania przez ubezpieczonego w stosunku pracy.

Warunek rozwiązania stosunku pracy został przewidziany przez ustawodawcę z uwagi na charakter świadczenia, jakim jest emerytura pomostowa. Świadczenie to (o charakterze okresowym, przysługujące do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego) skierowane jest do osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, u których wraz z wiekiem bardzo istotnie zmniejsza się możliwość wykonywania pracy, związana z malejącą wydolnością psychofizyczną pracownika (art. 3 ust. 1-3 ustawy o emeryturach pomostowych). Widać to zwłaszcza w definicji pracy w szczególnych warunkach zawartej w art. 3 ust. 1 ustawy o emeryturach pomostowych. Zgodnie z tym przepisem: *„Prace w szczególnych warunkach to prace związane z czynnikami ryzyka, które z wiekiem mogą z dużym prawdopodobieństwem spowodować trwale uszkodzenie zdrowia, wykonywane w szczególnych warunkach środowiska pracy, determinowanych siłami natury lub procesami technologicznymi, które mimo zastosowania środków profilaktyki technicznej, organizacyjnej i medycznej stawiają przed pracownikami wymagania przekraczające poziom ich możliwości, ograniczony w wyniku procesu starzenia się jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego, w stopniu utrudniającym ich pracę na dotychczasowym stanowisku(...)”*.

Należy podkreślić, że już w 2011 r. zaczęto kierować do ówczesnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wystąpienia (pochodziły one m. in. od parlamentarzystów oraz organizacji związkowych), w których sygnalizowano, że warunek niepozostawania przez ubezpieczonego w stosunku pracy stanowi dla niego bardzo duże utrudnienie w postępowaniu o ustalenie prawa do emerytury pomostowej. Naraża go bowiem na utratę jedyne go źródła dochodu bez żadnej gwarancji ustalenia tego prawa. Mając to na względzie, w wystąpieniach tych postulowano wprowadzenie możliwości weryfikacji dokumentacji niezbędnej do przyznania emerytury pomostowej, w tym m. in. tej, która potwierdza okresy wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, przed rozwiązaniem stosunku pracy.

W związku z tym, w sierpniu 2011 r. Prezes ZUS został poproszony przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, aby organy rentowe w swych decyzjach wyraźnie artykułowały, czy jedyną przyczyną odmowy prawa do emerytury pomostowej jest nierozwiązanie stosunku pracy, czy też nie zostały spełnione inne warunki wymagane do jej przyznania.

Wskutek powyższej prośby, członek Zarządu ZUS przesłał w dniu 19 października 2011 r. do wszystkich Oddziałów ZUS pismo, w którym zobowiązano organy rentowe, aby m.in. w sprawach o przyznanie emerytury pomostowej – analizować całość dokumentacji zgromadzonej w aktach rentowych w celu sprawdzenia, czy poza warunkiem rozwiązania stosunku (stosunków) pracy, spełnione zostały pozostałe warunki (w tym również stażowe), wymagane do przyznania ww. świadczenia. Ponadto z ww. pisma wynikało jednoznacznie, że w przypadku, gdy jedyną przyczyną odmowy prawa do emerytury pomostowej jest nierozwiązanie stosunku (stosunków) pracy – w decyzji odmawiającej przyznanie świadczenia należało wyraźnie ten fakt stwierdzić.

Konieczność dalszego stosowania powyższych zasad została oddziałom ZUS przypomniana pismem członka Zarządu ZUS z dnia 13 stycznia 2020 r.

Wydawało się więc, że decyzja wydana przez organ rentowy z uwzględnieniem powyższej procedury, w sposób wystarczający gwarantuje, że po rozwiązaniu stosunku pracy przez ubezpieczonego, przy spełnieniu pozostałych warunków, świadczenie w postaci emerytury pomostowej będzie przyznane, co w konsekwencji miało powodować brak konieczności modyfikowania przepisu zawartego w art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych.

Rzeczywistość jednak zweryfikowała takie założenie. Do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zaczęły wpływać coraz liczniejsze sygnały ze strony ubezpieczonych oraz organizacji związkowych, z których wynikało, że wyżej opisana procedura działania organów rentowych zawodzi. Wynikało z nich, że nadal występują w praktyce częste przypadki weryfikowania przez organy rentowe, w „drugich” decyzjach w przedmiocie prawa do emerytury pomostowej, swych wcześniejszych ustaleń co do stażu pracy (zarówno ogólnego, jak i szczególnego) z „pierwszych” decyzji o odmowie przyznania prawa do emerytury pomostowej (z uwagi na brak spełnienia przesłanki określonej w art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych), co z kolei prowadzi do odmowy przyznania emerytury pomostowej (pomimo rozwiązania przez ubezpieczonego stosunku pracy).

Istnienie takich sytuacji zostało również potwierdzone w trakcie obrad Zespołu Problemowego do Spraw Ubezpieczeń Społecznych Rady Dialogu Społecznego.

Na trudności związane z problemem pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (związane z wymogiem zawartym w art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych) zwrócono uwagę również w doktrynie i w związku



z tym podkreślono, że warto rozważyć usunięcie tej przesłanki<sup>4</sup> z układu warunkującego prawo do świadczenia w postaci prawa do emerytury pomostowej.

Za modyfikacją przez ustawodawcę warunku rozwiązania stosunku pracy opowiedziano się także w opinii Biura Analiz Sejmowych<sup>5</sup> w trakcie rozpatrywania w Sejmie indywidualnej petycji (nr BKSP- 145-557/19).

Mając powyższe na uwadze, zdecydowano się na zaproponowanie uchylecia przesłanki nabycia prawa do emerytury pomostowej, o której mowa w art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych.

2. Wskutek wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. przepisu zawartego w art. 48 ustawy o emeryturach pomostowych, rozszerzony został zakres zadań Państwowej Inspekcji Pracy, zwanej dalej: „PIP”, przewidziany w art. 10 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1251, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o PIP”. Katalog zadań powiększony został o kontrolę ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych (poprzez dodanie pkt 9a w ust. 1 w art. 10 ustawy o PIP). Z tym nowym zadaniem korespondowało uprawnienie do nakazania pracodawcy umieszczenia pracownika w tej ewidencji (art. 11a ustawy o PIP) i wydawanie decyzji przez inspektora pracy (art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIP).

W początkowym okresie obowiązywania ww. regulacji organy PIP dokonywały merytorycznej oceny charakteru pracy wykonywanej przez pracownika na określonym stanowisku pracy, aby móc ją zakwalifikować jako tę, która wypełnia (bądź nie) kryteria wymienione w art. 3 ust. 1-3 ustawy o emeryturach pomostowych. Ocena taka była dokonywana bez względu na to, czy stanowisko, na którym pracownik (wnoszący skargę w trybie art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych) wykonywał swoją pracę, znajdowało się w prowadzonym przez płatnika składek wykazie stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych). Jeśli przeprowadzona kontrola wypadła pozytywnie dla pracownika, to organy PIP wydawały decyzję o nakazaniu pracodawcy umieszczenia takiego pracownika w ewidencji, a jeśli była ona negatywna, podejmowano decyzję o odmowie wpisu do ewidencji.

---

<sup>4</sup> Tak np. M. Zieleniecki, *Emerytura pomostowa w nowym systemie emerytalnym*, Gdańsk 2011 r., s. 253.

<sup>5</sup> Opinia BAS-WAP-1487/19.

Takie postępowanie organów PIP w zakresie kontroli ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze było początkowo akceptowane w orzecznictwie sądów administracyjnych.

W 2011 r. orzecznictwo w tej kwestii zaczęło ulegać zmianie, co znalazło swój wyraz w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 19 kwietnia 2011 r., sygn. akt I OSK 1969/10 (opublikowanym na stronach internetowej Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych<sup>6</sup>) sąd ten uznał, iż *„organy inspekcji pracy nie mają prawnych podstaw do dokonywania wiążących ustaleń czy badań w zakresie wykazywania czy określone stanowisko pracy spełnia wymogi przewidziane przez ustawę o emeryturach pomostowych by być umieszczone przez pracodawcę w rejestrze stanowisk prowadzonym w oparciu o przepis art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy”*.

Stanowisko takie zostało poparte w kolejnych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego – w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 13 listopada 2012 r., sygn. akt I OPS 4/12, w wyroku z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt I OSK 511/12<sup>7</sup>), oraz z dnia 4 stycznia 2013 r., sygn. akt I OSK 908/12 (publikowane w CBOIS). W tym ostatnim orzeczeniu podkreślono nawet wprost, że: *„(...) Rolą organu Państwowej Inspekcji Pracy (...) jest jedynie nakazanie pracodawcy umieszczenia pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w oparciu o stan faktyczny, w którym zakwalifikowanie pracy danego pracownika do tego rodzaju prac nie jest sporne, ewentualnie, gdy spór został już rozstrzygnięty, a dane pracownika nie figurują w ewidencji. Istnienie sporu w tym względzie uniemożliwia natomiast władcą ingerencję organu Państwowej Inspekcji Pracy (...)”*.

Obecnie można już mówić o utrwalonej w tej kwestii linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Linia taka odbiega od pierwotnej intencji ustawodawcy (*ratio legis*), która – poprzez nadanie nowych uprawnień kontrolnych PIP – nie miała na celu sprowadzenia roli tego organu jedynie do mechanicznego porównywania wykazu stanowisk pracy z ewidencją pracowników i podejmowania decyzji nakazującej umieszczenie pracownika w ewidencji, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, jedynie wtedy, gdy stanowisko, na którym pracownik wykonuje swoją pracę, zostało już umieszczone w wykazie prowadzonym przez pracodawcę w oparciu o przepis art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy

---

<sup>6</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, zwanej dalej „CBOIS”.

<sup>7</sup> Por. również inne wyroki NSA z grudnia 2012 r.: z dnia 14 grudnia 2012 r., I OSK 521/12, z dnia 21 grudnia 2012 r., I OSK 561/12 i z dnia 28 grudnia 2012 r., I OSK 575/12 oraz przykładowe wyroki wojewódzkich sądów administracyjnych: wyrok WSA w Opolu z dnia 30 grudnia 2013 r., II SA/Op 361/13 oraz wyroki WSA w Krakowie z dnia 27 czerwca 2013 r. wydane w sprawach: III SA/Kr 1416/12 oraz III SA/Kr 1423/12.

o emeryturach pomostowych (a do tego zdaje się sprowadzać rolę PIP w tym zakresie orzecznictwo sądów administracyjnych). Intencją ustawodawcy było natomiast nadanie PIP uprawnień nadzorczych, o pełnym merytorycznym charakterze, w zakresie kontroli pracodawców, u których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze w rozumieniu przepisów ustawy o emeryturach pomostowych<sup>8</sup>. To bowiem PIP jest najbardziej kompetentnym organem wyposażonym w odpowiednie zaplecze merytoryczne i techniczne w zakresie oceny warunków pracy i ich wpływu na pracownika.

Mając na uwadze powyższe oraz wystąpienia kierowane do ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego zarówno przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa ZUS (w których postulowano przeprowadzenie nowelizacji rozszerzającej kompetencje władcze PIP), a także dyskusję odbytą w tej kwestii na forum Zespołu Problemowego do Spraw Ubezpieczeń Społecznych Rady Dialogu Społecznego<sup>9</sup> oraz powołanego w jego ramach Zespołu roboczego do spraw emerytur pomostowych, w projektowanej ustawie zaproponowane zostało dokonanie takich zmian w ustawie o PIP, które pozwolą temu organowi na merytoryczną ocenę procesu kwalifikowania przez pracodawcę wykonywanych u niego prac jako prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, według kryteriów wskazanych w art. 3 ust. 1-3 ustawy o emeryturach pomostowych.

Nowelizacja ta powinna więc także przyczynić się do wzmocnienia ochrony ubezpieczonych, występujących o ustalenie prawa do emerytury pomostowej. Ustalenie tego prawa zależy bowiem przede wszystkim od posiadania przez ubezpieczonego wymaganego okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. W przypadku okresów przypadających po dniu 31 grudnia 2008 r. podlegają one uwzględnieniu przez organ rentowy na podstawie odpowiednich zapisów na koncie ubezpieczonego dokonanych w wyniku przekazania przez płatników składek danych o pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (ZUS ZSWA), wynikających z zapisów ewidencji, o której jest mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych.

---

<sup>8</sup> Za taką właśnie intencją ustawodawcy opowiadają się również niektórzy przedstawiciele doktryny. Zob. np. J. Parchomiuk, *Problematyka emerytur pomostowych w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Prawo i Zabezpieczenie Społeczne 2013 r., nr 2, s. 26.

<sup>9</sup> W tym również tę odbytą w związku z wniesieniem przez Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych pod obrady Rady Dialogu Społecznego projektu ustawy o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz ustawy o Państwowej inspekcji pracy z dnia 30 października 2017 r., gdzie m. in. zaproponowano rozszerzenie zadań PIP związanych z procesem kwalifikowania przez płatnika składek wykonywanych u niego prac jako prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

## ***II. Omówienie zaproponowanych zmian.***

### ***1. Uchylenie przepisu pkt 7 w art. 4 ustawy o emeryturach pomostowych.***

W projekcie ustawy (art. 1 pkt 1) proponuje się uchylenie pkt 7 w art. 4 ustawy o emeryturach pomostowych. Propozycja ta nie oznacza jednak, że warunek rozwiązania stosunku pracy nie będzie miał już żadnego znaczenia dla konstrukcji przepisów ustawy o emeryturach pomostowych. Przeciwnie, aby zachować charakter świadczenia w postaci emerytury pomostowej (które, jak to już wyżej wspomniano, zostało skierowane do osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, u których wraz z wiekiem bardzo istotnie zmniejsza się możliwość wykonywania pracy, związana z malejącą wydolnością psychofizyczną pracownika), należało tę przesłankę przekształcić (podobnie jak to ma miejsce na gruncie przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – Dz. U. z 2021 r. poz. 291, z późn. zm.), w przesłankę realizacji nabytego już prawa do emerytury pomostowej.

W związku z tym zaproponowano, aby w postępowaniu o przyznanie emerytury pomostowej przez organ rentowy był stosowany również przepis art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z FUS (art. 1 pkt 2 projektu ustawy), zgodnie z którym „*prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego*”. Wskutek takiego rozwiązania osobie, która wystąpi o ustalenie prawa do emerytury pomostowej przed rozwiązaniem stosunku pracy, a spełni pozostałe warunki ustalenia tego prawa przewidziane w art. 4 pkt 1-6 ustawy o emeryturach pomostowych, organ rentowy wyda decyzję o przyznaniu emerytury pomostowej (od której będzie przysługiwało odwołanie do sądu). Emerytura taka jednak nie będzie wypłacana, gdyż prawo do emerytury pomostowej przysługujące takiej osobie ulegnie zawieszeniu.

Wejście w życie zmiany zaproponowanej w art. 1 pkt 2 projektu ustawy będzie również korzystne dla ubiegającego się o emeryturę pomostową z innego względu. Mianowicie, w ten sposób ulegnie rozszerzeniu zakres kontroli decyzji organu rentowego (co do spełniania poszczególnych warunków ustawowych nabycia prawa do emerytury pomostowej) dokonywanej w sądowym postępowaniu odwoławczym. Dotychczas bowiem w sytuacji zaskarżenia decyzji organu rentowego o odmowie przyznania prawa do emerytury pomostowej, spowodowanej m. in. nierozwiązaniem stosunku pracy, postępowanie odwoławcze ograniczało

się jedynie do zbadania przez sąd prawidłowości braku ustalenia tej przesłanki przez organ rentowy (nie były badane natomiast pozostałe przesłanki np. te związane z ustaleniem wymaganego stażu pracy ogólnego bądź szczególnego). Jeżeli w postępowaniu odwoławczym sąd potwierdził, że odwołujący się nie rozwiązał stosunku pracy, mógł wówczas oddalić odwołanie jedynie z tej właśnie przyczyny. Orzecznictwo bowiem potwierdziło, że ustalenie przez sąd, iż ubezpieczony nie wypełnia jednej z kumulatywnych przesłanek ustalenia prawa do emerytury, zwalnia go z obowiązku badania pozostałych przesłanek. Uznaje się bowiem w tym przypadku, że funkcja kontrolna postępowania odwoławczego ma charakter dominujący, co z kolei oznacza, że sąd nie ma powinności rozpoznawczych (w zakresie istnienia pozostałych przesłanek), gdyż te w ostatecznym rozrachunku i tak nie doprowadzą do przyznania ubezpieczonemu świadczenia (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 września 2014 r., sygn. akt I UK 7/14; LEX nr 1511381<sup>10</sup>).

Zmiana charakteru warunku rozwiązania stosunku pracy (z warunku nabycia prawa do emerytury pomostowej na warunek realizacji nabytego już prawa do emerytury pomostowej), spowoduje zatem, że ubezpieczony nie będzie musiał już obawiać się (w związku z postępowaniem o przyznanie mu prawa do emerytury pomostowej) utraty jedyne go źródła dochodu. Będzie miał ponadto gwarancję – w przypadku wydania przez organ rentowy decyzji odmawiającej w związku np. z nieposiadaniem wymaganego okresu pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – że ustalenia poczynione w tym zakresie przez organ rentowy zostaną skontrolowane przez sąd w dwuinstancyjnym postępowaniu odwoławczym.

***2. Zmiany dotyczące zakresu kontroli ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, dokonywanej przez PIP, w związku ze skargą pracownika złożoną w trybie art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych.***

Projektowane rozwiązania mają na celu rozszerzenie zadań PIP o kontrolę prowadzonego przez pracodawcę wykazu stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze na podstawie przepisu art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych. Realizacja tego celu wymagała jednakże dokonania odpowiednich zmian nie tylko w ustawie o PIP, ale również w ustawie o emeryturach

---

<sup>10</sup> Zob. także również wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 3 lipca 2018 r. sygn. akt III AUa 391/18 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 12 czerwca 2018 r. sygn. akt III AUa 521/17.

pomostowych oraz w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 423, z późn. zm.).

W ustawie o PIP dokonano odpowiednich zmian w przepisach art. 10 ust. 1 pkt 9a i art. 11a ustawy o PIP (art. 3 pkt 1 i 2 projektu).

Wejście w życie zaproponowanych zmian spowoduje, że skarga pracownika wnoszona w trybie art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych, mająca uzasadnione merytorycznie podstawy, odniesie swój zamierzony skutek (poprzez umieszczenie pracownika w ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze) zarówno wtedy, gdy stanowisko, na którym wykonuje on swoją pracę, znajduje się już w wykazie, o którym mowa w art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych, jak i wówczas, gdy pracodawca nie umieścił tego stanowiska w wykazie. W drugim przypadku – wskutek zaproponowanych zmian – organ PIP nakaże pracodawcy, oprócz uzupełnienia ewidencji, również rozszerzenie wykazu o stanowisko, na którym skarżący pracownik wykonuje określony rodzaj pracy w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.

W związku z powyższym przewidziano (nowe brzmienie art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych), że skarga do PIP będzie przysługiwała pracownikowi nie tylko w sytuacji, w której nie został on umieszczony w ewidencji, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, ale również w sytuacji, w której – pomimo umieszczenia w tej ewidencji – stanowisko pracy, na którym wykonuje on prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze nie znalazło się w prowadzonym przez pracodawcę wykazie określonym w art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych (art. 1 pkt 4 lit. a projektu).

Powyższa zmiana wymusiła również konieczność zmiany art. 41 ust. 5 ustawy o emeryturach pomostowych. Projektowane nowe brzmienie tego przepisu spowoduje, że nie będzie już żadnych wątpliwości interpretacyjnych co do zakresu obowiązków informacyjnych związanych z procesem kwalifikowania wykonywanych u niego prac jako prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze. Od chwili wejścia w życie zaproponowanej zmiany, płatnik składek będzie zobowiązany zaznajomić wszystkich zatrudnionych u niego pracowników zarówno z treścią wykazu, jaki i ewidencji, wymienionych w art. 41 ust. 4 ustawy o emeryturach pomostowych (wszyscy zatem pracownicy uzyskają wiedzę o tym, czy stanowisko, na którym wykonują swoją pracę, zostało zaliczone do stanowisk, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze oraz czy zostali umieszczeni w ewidencji pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze).

W projekcie ustawy, z uwagi na ochronę interesów ubezpieczonych, przyjęto regulację przewidującą możliwość przeprowadzenia kontroli prawidłowości wykazu lub ewidencji, o których mowa w art. 41 ust. 4 ustawy o emeryturach pomostowych, również z urzędu (art. 1 pkt 5 lit. b projektu wprowadzający nowy ust. 6a w art. 41 ustawy o emeryturach pomostowych).

W art. 1 pkt 3 projektu zaproponowano dodanie w art. 28 ustawy o emeryturach pomostowych nowych ustępów 1a i 1b, dotyczących zawieszenia i podjęcia postępowania w sprawie emerytury pomostowej, które mają zapobiec wydaniu przez organ rentowy decyzji w przedmiocie prawa do emerytury pomostowej przed zakończeniem postępowania kontrolnego płatnika składek w zakresie kwalifikowania wykonywanych u niego prac, jako prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, a przez to też zapewnić prawidłowość takiej decyzji (z tą nową regulacją związany jest także nowy ust. 6b w art. 41 ustawy o emeryturach pomostowych, dodawany w art. 1 pkt 5 lit. b projektu).

Nowe przepisy dotyczące zawieszenia i podjęcia postępowania znalazły się również w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych, w której – w art. 83 – zaproponowano dodanie nowych ustępów 1a i 1b (art. 2 projektu). Celem tych przepisów jest zapewnienie prawidłowości decyzji organów rentowych wydawanych w przedmiocie obowiązku odprowadzania przez płatnika składek na FEP.

Redakcja przepisu przejściowego (art. 4 projektu) ma na celu o ochronę interesów ubezpieczonych. Z projektowanego przepisu wynika bowiem, że korzystniejsze (wprowadzone w niniejszym projekcie) dla pracownika zasady dotyczące kontroli ewidencji i wykazu, o których mowa w art. 41 ust. 4 ustawy o emeryturach pomostowych, byłyby stosowane do postępowań, w których nie zostały wydane ostateczne decyzje przed dniem wejścia w życie projektowanej nowelizacji.

Zgodnie z art. 5 projektu ustawa wejdzie w życie po upływie trzech miesięcy od dnia ogłoszenia.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie będzie miał wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania

krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.) i w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt ustawy zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej oraz na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny z dniem skierowania do uzgodnień i konsultacji publicznych.

Projektowana regulacja nie stwarza zagrożenia korupcyjnych.



<p><b>Nazwa projektu</b> Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych ustaw</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Sekretarz Stanu – Stanisław Szwed</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Departament Ubezpieczeń Społecznych – tel. 22 661 17 38</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 02.12.2021</p> <p><b>Źródło:</b> Inicjatywa własna</p> <p><b>Nr w wykazie prac</b> UD314</p>
---	--

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt dotyczy kwestii związanych z funkcjonowaniem ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r o emeryturach pomostowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1924, z późn. zm.):

- 1) realizacji w praktyce warunku ustawowego nabycia prawa do emerytury pomostowej (art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych), tj. niepozostawania przez ubezpieczonego w stosunku pracy;
- 2) zakresu kontroli ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, dokonywanej przez Państwową Inspekcję Pracy, zwaną dalej „PIP”, w związku ze skargą pracownika złożoną w trybie art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych.

1. Warunek niepozostawania w stosunku pracy został przewidziany przez ustawodawcę z uwagi na charakter świadczenia, jakim jest emerytura pomostowa. Świadczenie to (o charakterze okresowym, przysługujące do osiągnięcia powszechnego wieku emerytalnego) skierowane jest bowiem do osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, u których wraz z wiekiem bardzo istotnie zmniejsza się możliwość wykonywania pracy, związana z malejącą wydolnością psychofizyczną pracownika.

Mimo ustalonej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, zwany dalej „ZUS”, procedury, zgodnie z którą w sprawach o przyznanie emerytury pomostowej jest analizowana całość dokumentacji zgromadzonej w aktach rentowych w celu sprawdzenia, czy poza warunkiem rozwiązania stosunku (stosunków) pracy zostały spełnione pozostałe warunki (w tym również stażowe), wymagane do przyznania świadczenia, nadal występują w praktyce częste przypadki weryfikowania przez organy rentowe w „drugich” decyzjach w przedmiocie prawa do emerytury pomostowej swych wcześniejszych ustaleń co do stażu pracy (zarówno ogólnego, jak i szczególnego) z „pierwszych” decyzji o odmowie prawa do emerytury pomostowej. Skutkuje to utratą jedyne źródła dochodu ubezpieczonego, bez żadnej gwarancji ustalenia prawa do emerytury pomostowej. Naraża go bowiem na utratę jedyne źródła dochodu bez żadnej gwarancji ustalenia tego prawa.

Istnienie takich sytuacji zostało również potwierdzone w trakcie obrad Zespołu Problemowego do Spraw Ubezpieczeń Społecznych Rady Dialogu Społecznego oraz w wielu wystąpieniach kierowanych do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej przez ubezpieczonych, organizacje związkowe czy też parlamentarzystów.

Na trudności związane z powyższym problemem pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze zwrócono uwagę również w doktrynie. Za modyfikacją przez ustawodawcę warunku rozwiązania stosunku pracy opowiedziano się także w opinii Biura Analiz Sejmowych w trakcie rozpatrywania w Sejmie indywidualanej petycji (nr BKSP- 145-557/19).

2. Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. przepisu art. 48 ustawy o emeryturach pomostowych spowodowało rozszerzenie katalogu zadań PIP o kontrolę ewidencji pracowników wykonujących pracę w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych. To dodatkowe zadanie wiązało się z uprawnieniem do nakazania pracodawcy umieszczenia pracownika w tej ewidencji (art. 11a ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy, Dz. U.

z 2019 r. poz. 1251), zwanej dalej „ustawą o PIP”, i wydawaniem decyzji przez inspektora pracy (art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy o PIP).

W początkowym okresie obowiązywania ww. regulacji organy PIP dokonywały merytorycznej oceny charakteru pracy wykonywanej przez pracownika na określonym stanowisku pracy, aby móc ją zakwalifikować jako tę, która wypełnia (bądź nie) kryteria wymienione w art. 3 ust. 1–3 ustawy o emeryturach pomostowych. Ocena taka była dokonywana bez względu na to, czy stanowisko, na którym pracownik (wnoszący skargę w trybie art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych) wykonywał swoją pracę, znajdowało się w prowadzonym przez płatnika składek wykazie stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych). W przypadku gdy kontrola wypadła pozytywnie dla pracownika, organy PIP wydawały decyzję o nakazaniu pracodawcy umieszczenia takiego pracownika w ewidencji, a jeśli była ona negatywna, podejmowano decyzję o odmowie wpisu do ewidencji (to postępowanie w zakresie kontroli ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze było akceptowane w orzecznictwie sądów administracyjnych).

W 2011 r. orzecznictwo w tej kwestii zaczęło się zmieniać, co znalazło swój wyraz w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Zaczęto uznawać, iż organy inspekcji pracy nie mają prawnych podstaw do dokonywania wiążących ustaleń czy badań w zakresie wykazywania, czy określone stanowisko pracy spełnia wymogi przewidziane przez ustawę o emeryturach pomostowych, aby mogło być umieszczone w rejestrze stanowisk prowadzonym na podstawie przepisu art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych. NSA podkreślał również, iż organy PIP pozostają właściwe jedynie w sprawach, w których kwalifikacja pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze nie jest sporna, a w razie sporu właściwy do dokonania takiej kwalifikacji jest ZUS, a następnie sąd powszechny.

Obecnie można mówić o utrwalonej w tej kwestii linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Linia ta odbiega jednak od pierwotnej intencji ustawodawcy (*ratio legis*), którą stanowiło nadanie uprawnień nadzorczych o pełnym merytorycznym charakterze w zakresie kontroli pracodawców, u których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze (PIP jest bowiem organem wyposażonym w odpowiednie zaplecze merytoryczne i techniczne w zakresie oceny warunków pracy i ich wpływu na pracownika).

Brak jest możliwości osiągnięcia celu ustawy o emeryturach pomostowych za pomocą innych środków niż uchwalenie projektowanej ustawy.

O skali problemu rozwiązywanego w projektowanej ustawie świadczy zestawienie liczby wydanych decyzji dotyczących wniosków o przyznanie emerytury pomostowej w latach 2015–2020, z wyodrębnieniem liczby decyzji odmownych, spowodowanych jedynie brakiem spełnienia przesłanki dotyczącej rozwiązania stosunku pracy.

Liczba wydanych decyzji dotyczących wniosków o przyznanie emerytury pomostowej w latach 2015–2020<sup>1)</sup>

Lata	Liczba wydanych decyzji ogółem	Liczba decyzji odmownych	Liczba decyzji odmownych, w których jedyną przyczyną odmowy był brak spełnienia warunku dotyczącego rozwiązania stosunku pracy <sup>2)</sup>
	w tys.		w tys.
2015	13,3	5,2	2,8
2016	15,7	6,2	3,1
2017	17,9	7,0	3,5
2018	21,2	7,9	4
2019	24,5	9,1	4,5
2020	23,9	9,5	4,7

<sup>1)</sup> Bez emerytur pomostowych realizowanych na mocy umów międzynarodowych.

<sup>2)</sup> Na podstawie danych analitycznych pozyskanych z ręcznych rejestrów prowadzonych przez Centrum Obsługi Emerytur Pomostowych.

## 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

### 1. Uchylenie przepisu art. 4 pkt 7 ustawy o emeryturach pomostowych.

Propozycja ta nie oznacza, że warunek rozwiązania stosunku pracy nie będzie miał już żadnego znaczenia dla konstrukcji przepisów ustawy o emeryturach pomostowych. Przeciwnie, aby zachować charakter świadczenia w postaci emerytury pomostowej (które zostało skierowane do osób wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, u których wraz z wiekiem bardzo istotnie zmniejsza się możliwość wykonywania pracy, związana z malejącą wydolnością psychofizyczną pracownika), należało tę przesłankę przekształcić (podobnie jak to ma miejsce na gruncie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych) w przesłankę realizacji nabytego już prawa do emerytury pomostowej.

W związku z tym zaproponowano, aby w postępowaniu o przyznanie emerytury pomostowej przez organ rentowy był stosowany również przepis art. 103a ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z którym „*prawo do emerytury ulega zawieszeniu bez względu na wysokość przychodu uzyskiwanego przez emeryta z tytułu zatrudnienia kontynuowanego bez uprzedniego rozwiązania stosunku pracy z pracodawcą, na rzecz którego wykonywał je bezpośrednio przed dniem nabycia prawa do emerytury, ustalonym w decyzji organu rentowego*”. Wskutek takiego rozwiązania osobie, która wystąpi o ustalenie prawa do emerytury pomostowej przed rozwiązaniem stosunku pracy, a spełni pozostałe warunki ustalenia tego prawa, organ rentowy wyda decyzję o przyznaniu emerytury pomostowej (od której będzie przysługiwało odwołanie do sądu). Emerytura taka jednak nie będzie wypłacana, gdyż prawo do emerytury pomostowej przysługujące takiej osobie ulegnie zawieszeniu.

Wejście w życie zmiany zaproponowanej w projekcie ustawy będzie również korzystne dla ubiegającego się o emeryturę pomostową z innego względu. Mianowicie w ten sposób ulegnie także rozszerzeniu zakres kontroli decyzji organu rentowego co do spełniania pozostałych (poza niepozostawaniem w stosunku pracy) warunków ustawowych nabycia prawa do emerytury pomostowej dokonywanej w sądowym postępowaniu odwoławczym.

### 2. Rozszerzenie zakresu kontroli dokonywanej przez PIP – w związku ze skargą pracownika złożoną w trybie art. 41 ust. 6 ustawy o emeryturach pomostowych – ewidencji pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych.

W projekcie zaproponowano rozszerzenie kompetencji PIP poprzez dokonanie takich zmian w ustawie o PIP, które pozwolą temu organowi na merytoryczną ocenę procesu kwalifikowania przez pracodawcę wykonywanych u niego prac jako prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, według kryteriów wskazanych w art. 3 ust. 1–3 ustawy o emeryturach pomostowych. W projektowanej ustawie zaproponowane zostało rozszerzenie zadań PIP o kontrolę prowadzonego przez pracodawcę wykazu stanowisk pracy, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze na podstawie przepisu art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych.

Skarga będzie przysługiwała pracownikowi nie tylko w sytuacji, w której nie został on umieszczony w ewidencji, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 2 ustawy o emeryturach pomostowych, ale również w sytuacji, w której – pomimo umieszczenia w tej ewidencji – stanowisko pracy, na którym wykonuje on prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, nie znalazło się w prowadzonym przez pracodawcę wykazie określonym w art. 41 ust. 4 pkt 1 ustawy o emeryturach pomostowych.

W projekcie ustawy, z uwagi na ochronę interesów ubezpieczonych związanych z ich późniejszym ubieganiem się o uzyskanie prawa do emerytury pomostowej, zaproponowano, aby kontrola prawidłowości wykazu mogła się odbywać również z urzędu.

## 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Nie dotyczy.

## 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Pracownicy wykonujący prace w szczególnych	317 000	ZUS	Za pracowników tych odprowadzana jest składka na Fundusz Emerytur



budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Źródła finansowania</b>												
<b>Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń</b>	<p>Projektowana ustawa nie będzie generowała bezpośrednio kosztów publicznych.</p> <p>Zgodnie z informacją uzyskaną z ZUS, przewiduje się, że projektowana regulacja nie będzie wywoływać wzrostu kosztów po stronie Zakładu, z uwagi na wydawanie już obecnie decyzji w sprawie emerytur pomostowych, zgodnie ze zmienianą ustawą, a tym samym nie jest przewidywana zmiana zakresu prac po stronie organów rentowych.</p> <p>Zgodnie z informacją uzyskaną z PIP, w początkowym okresie obowiązywania ustawy (lata 2010 – 2011) inspektorzy pracy wydali 3659 decyzji, w tym 1176 nakazujących wpis do ewidencji. W kolejnych latach w wyniku ukształtowania się linii orzeczniczej sądów administracyjnych w zakresie kompetencji PIP w sprawach o emerytury pomostowe, liczba skarg sukcesywnie spadała (w ostatnich 5 latach inspektorzy pracy wydali 140 decyzji, głównie o umorzeniu postępowania; 29 decyzji dotyczyło wpisania pracownika do ewidencji).</p> <p>Przewiduje się, że projektowane zmiany spowodują wzrost skarg pracowników, a tym samym kontroli, bowiem zwiększy się zakres kompetencji PIP (kontrole i decyzje dotyczące nie tylko ewidencji ale również wykazu prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze). Skali tej jednak nie można w pełnym zakresie oszacować, tym bardziej, że projekt przewiduje możliwość kontroli z urzędu. Przewiduje się, że wzrost skarg będzie odbywać się sukcesywnie, wraz z okresem obowiązywania proponowanej regulacji.</p> <p>Rozszerzenie zakresu przedmiotowego kontroli i wydawanych środków prawnych (decyzje dotyczące wykazu i decyzje dotyczące ewidencji) spowoduje wzrost liczby odwołań od decyzji i skarg do sądów administracyjnych. Podkreślić należy, że dotychczas w praktyce prawie każda decyzja była zaskarżona albo przez pracownika, albo przez pracodawcę i najczęściej finalnie rozstrzygana przez sądy administracyjne. Z tym wiązać się będzie zwiększenie zaangażowania pracowników w procedury odwoławcze i skargowe, a także wzrost kosztów związanych z postępowaniami przed sądami administracyjnymi.</p> <p>Z ww. względów, konieczne będzie zwiększenie zatrudnienia w PIP (szacuje się, że do wykonania dodatkowych obowiązków wynikających z projektowanej regulacji niezbędne będzie zatrudnienie i przeszkolenie docelowo dodatkowo ok. 100 nowych pracowników), co będzie związane ze zwiększeniem kosztów osobowych.</p> <p>Szacuje się, że koszty związane z zatrudnieniem nowych pracowników, wyposażeniem stanowiska pracy oraz szkoleniami (które byłyby sfinansowane w ramach rocznych budżetów), wyniosłyby w pierwszym roku funkcjonowania ok. 18,5 mln zł, w następnych latach ok. 11,7 mln zł i 12,4 mln zł.</p> <p>Trudno obecnie prognozować wzrost kosztów po stronie sądów administracyjnych, gdyż są one trudne do oszacowania – z uwagi na brak możliwości precyzyjnego określenia liczby spraw, które trafią do tego etapu odwoławczego, szczególnie, że część spraw rozpatrywanych w ramach kontroli z urzędu – nie trafi do sądów.</p> <p>Zakłada się, że ewentualny wzrost kosztów po stronie sądów administracyjnych, jak i po stronie PIP będzie rekompensowany poprzez coroczne, dostosowane do realnych potrzeb, podwyższenie limitu wydatków w odpowiednich częściach budżetowych.</p>											

## 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

### Skutki

Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ..... r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							
	(dodaj/usuń)							

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorców.  
Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sytuację osób niepełnosprawnych oraz osób starszych.

## 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

- tak  
 nie  
 nie dotyczy

- zmniejszenie liczby dokumentów  
 zmniejszenie liczby procedur  
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne: ...

- zwiększenie liczby dokumentów  
 zwiększenie liczby procedur  
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy  
 inne: Powstanie obowiązek poinformowania ZUS przez PIP o wszczęciu kontroli z urzędu wykazu lub ewidencji, wymienionych w art. 41 ust. 4 pkt 1 i 2, oraz jej wynikach.

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.

- tak  
 nie  
 nie dotyczy

Komentarz: Ewentualne wydłużenie czasu załatwianie sprawy zostanie zrekompensowane ochroną interesów pracownika (który dzięki rozszerzeniu oceny prawidłowości kwalifikowania przez płatnika składek wykonywanych u niego prac jako prac w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze, będzie mógł

uzyskać – przy spełnieniu pozostałych warunków – prawo do emerytury pomostowej) oraz większymi wpływami do FEP.

Zwiększenie zaś obowiązków informacyjnych, procedur i dokumentów po stronie PIP przyczyni się do prawidłowości wydawania decyzji przez organy rentowe w przedmiocie prawa do emerytury pomostowej oraz składek na FEP.

## 9. Wpływ na rynek pracy

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

## 10. Wpływ na pozostałe obszary

- |   |   |   |
|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> środowisko naturalne                                     | <input type="checkbox"/> demografia       | <input type="checkbox"/> informatyzacja     |
| <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny                             | <input type="checkbox"/> mienie państwowe | <input checked="" type="checkbox"/> zdrowie |
| <input checked="" type="checkbox"/> sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe | <input type="checkbox"/> inne             |   |

Omówienie wpływu	<p>Projektowana ustawa – w związku z ewentualnym zwiększeniem liczby pracowników wykonujących prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze – może przyczynić się do zakończenia wykonywania prac przekraczających poziom ich możliwości, ograniczony w wyniku procesu starzenia się jeszcze przed osiągnięciem wieku emerytalnego, w stopniu utrudniającym ich pracę na dotychczasowym stanowisku.</p> <p>Rozszerzenie zakresu przedmiotowego kontroli i wydawanych środków prawnych przez PIP (decyzje dotyczące wykazu i ewidencji, o których mowa w art. 41 ust. 4 ustawy o emeryturach pomostowych) spowoduje wzrost liczby odwołań od tych decyzji, a w konsekwencji również skarg do sądów administracyjnych (a więc także liczby spraw rozpatrywanych przez te sądy).</p> <p>Wzrost kosztów po stronie sądów administracyjnych został omówiony w pkt 6 OSR.</p>
------------------	--

## 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Uregulowania przepisu przejściowego zostały spowodowane troską o ochronę interesów ubezpieczonych. Zaproponowano mianowicie, aby korzystniejsze (wprowadzone w projekcie) dla pracownika zasady dotyczące kontroli ewidencji i wykazu, o których mowa w art. 41 ust. 4 ustawy o emeryturach pomostowych, byłyby stosowane do postępowań, w których nie zostały wydane ostateczne decyzje przed dniem wejścia w życie projektowanej nowelizacji.

## 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie dotyczy.

## 13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)